

鄉郊地區的排污系統

摘要

1. 環境保護署(環保署)表示,截至2016年4月,本港約有51萬人居住於未設置公共排污設施的村屋、寮屋和私人屋苑,這些建築物主要位於新界。在該51萬人當中,有115 000人(23%)居住於設有污水處理廠的私人屋苑,其餘395 000人(77%)則主要依賴化糞池和滲濾系統(化糞池系統)來處理污水,或依賴旱季截流器來減少未經處理污水所造成的污染。化糞池系統如沒有妥善設置和維修,便會污染環境,並可能會損害附近人口的健康。

2. 根據《水污染管制條例》(第358章),環保署負責監測河溪及沿岸地區的水質,並監管該等水體的污染問題。《水污染管制條例》訂立了法定水質指標,訂明對水體的水質規定。該條例以數值或陳述方式訂立各項法定水質指標,包括大腸桿菌法定水質指標。水體所含的大腸桿菌水平,顯示水體受糞便污染的程度。環保署亦為香港制定16項污水收集整體計劃,為各區域/地區訂明污水收集、處理和處置計劃,包括為未設置公共污水渠的鄉郊村落設置公共排污系統的計劃(下稱鄉村污水收集系統計劃)。

3. 在鄉村污水收集系統計劃下,截至2015年1月,在全港16項污水收集整體計劃所覆蓋的970條鄉郊村落之中,170條(17.5%)鄉村的公共排污工程已經完工,340條(35%)鄉村的工程正在施工或已納入工務計劃,170條(17.5%)鄉村的工程正在規劃中,而290條(30%)鄉村則因位置偏遠及地形所限而不會進行工程。在1989-90至2015-16年度期間,政府在推行鄉村污水收集系統計劃及相關工程方面的總開支為82億元,而在2016-17至2025-26年度期間的預算總開支則為27億元。渠務署負責進行鄉村污水收集系統計劃下的工程。審計署最近對鄉郊地區的排污系統進行了審查。

未設置公共污水渠地區的污染監管

4. **多個水質管制分區的大腸桿菌水平偏高** 大腸桿菌是一種細菌,常見於人類及其他溫血生物的腸道與糞便內。水體所含的大腸桿菌水平,顯示水體受糞便污染的程度。環保署表示,政府訂立大腸桿菌法定水質指標,旨在保障公眾減低接觸致病微生物的風險,並可用以評估和監察改善環境措施的成效,以

摘要

及反映是否須為改善水質而採取進一步行動。審計署的審查發現，在已訂立大腸桿菌法定水質指標的水質管制分區內的 71 個河溪監測站之中，有 63 個 (89%) 在 2015 年錄得的平均大腸桿菌水平超過相關法定水質指標。元朗區和北區有很多未設置公共污水渠的鄉村，就該兩區內的水質管制分區而訂立的大腸桿菌法定水質指標，為每 100 毫升水最多含有 0 至 1 000 個大腸桿菌。然而，該兩區的 24 個河溪監測站之中，有 14 個 (58%) 在 2015 年錄得每 100 毫升水平均含有超過 10 000 個大腸桿菌，顯示該兩區內未設置公共污水渠的鄉村所排放的污水，或已導致相關河溪受糞便污染 (第 1.6、1.9、2.5 及 2.7(a) 段)。

5. **缺乏有效方法避免化糞池系統造成污染** 環保署表示，位於洪氾平原區 (例如元朗、錦田、北區及大埔一帶) 的不少鄉村地點均不適合化糞池系統操作，而一些在未設置公共污水渠地區設置的化糞池系統，往往未能發揮效用，這些地區產生的污水是附近水道及海洋水域的污染源頭之一。環保署為改善上述問題，在鄉村污水收集系統計劃下推行工程項目，為未設置公共污水渠的鄉村設置公共排污系統。在設置工程未完成前，70 000 間未設置公共污水渠的村屋當中，很多仍依賴化糞池系統來處理污水，而在 84 000 間未設置公共污水渠的住用寮屋當中，部分則依賴旱季截流器來減少其未經處理污水所造成的污染 (第 1.2、1.4、1.10、2.19 及 2.22(a) 段)。

6. 政府總部的前規劃環境地政科曾表示，政府和社會要在改善新界環境方面取得實質成果，推行化糞池系統發牌制度會是最好和唯一的方法。自 1993 年起，化糞池系統擁有人可根據《水污染管制條例》，為其化糞池系統向環保署申領永久牌照，而牌照上則訂明須符合的相關操作及維修保養規定。然而，審計署的審查發現，截至 2016 年 8 月，在 70 000 間村屋及 84 000 間住用寮屋當中，只有 1 912 間領有化糞池系統牌照。環保署表示，《水污染管制條例》並無強制規定化糞池系統必須領牌。另外，環保署既沒有定期檢查未設置公共污水渠村屋的化糞池系統，亦沒有為這些系統設立資料庫，此舉影響該署在監察這些系統和採取執法行動方面的成效 (第 2.16 及 2.21 至 2.30 段)。

7. **部分化糞池系統的規定未與環保署專業守則看齊** 環保署表示，化糞池系統若按照該署於 1993 年發出的專業守則規定來設計、建造和維修保養，有助達致預期的污水處理功能，並防止排放的污水污染環境。該署的專業守則訂明，化糞池系統的位置應與在憲報公布的泳灘界線相距至少 100 米，並且不論化糞池系統將會接駁的村屋數目及該系統與敏感水體之間的距離，均應進行泥土滲水能力測試。然而，地政總署就新界排水工程簽發的豁免證明書所訂條文卻與上述守則不同，相關條文只訂明化糞池系統應位於泳灘 30 米以外的地方，

摘要

以及化糞池系統如只接駁單一村屋並位於溪澗、水泉、水井及泳灘 30 米以外的地方，便無須進行泥土滲水能力測試(第 2.36 及 2.37 段)。

8. **未有就清除化糞池沉積物和處置排泄物發出牌照** 根據《廢物處置條例》(第 354 章)，如環保署及食物環境衛生署(食環署)提供清除化糞池沉積物及處置化糞池內排泄物的服務，或任何人根據環保署及食環署發出的牌照獲准提供上述服務，則任何人若未獲環保署及食環署發出牌照而提供以上服務，即屬違法。截至 2016 年 4 月，有 78 家清除化糞池沉積物的私人營辦商(共配備 317 輛清糞車)提供相關服務。審計署留意到，截至 2016 年 10 月，上述 78 家營辦商並沒有獲環保署或食環署按照《廢物處置條例》發出牌照，以提供清除化糞池沉積物和處置相關排泄物的服務(第 2.45 至 2.47 段)。

鄉村污水收集系統計劃的規劃與推行

9. **須防止住用寮屋直接排放未經處理污水** 截至 2015 年 12 月，全港有 84 000 間住用寮屋，分布於 791 個地點。環保署表示：(a) 寮屋區普遍沒有設置化糞池系統，寮屋產生的未經處理污水大都直接排入附近河溪或水體，造成水質污染和環境問題；及 (b) 該署為一些寮屋區設置旱季截流器，以助改善污染問題。然而，對於寮屋區設置旱季截流器的安排，環保署並未掌握全部相關資料。此外，審計署留意到，一項於屯門一個寮屋區推行的公共污水渠工程項目，其核准工程預算為 3,300 萬元，而該項目於 2011 年 5 月完成。然而，截至 2016 年 6 月，在該區的 270 間寮屋當中，只有 112 間(41%)完成接駁公共污水渠工程(第 3.4 至 3.9 段)。

10. **推行鄉村污水收集系統計劃出現延誤** 2001 年 5 月，環保署告知立法會，預計在 16 個污水收集整體計劃的地區當中，有 8 個地區的鄉村排污工程可在 2004 至 2009 年期間完成。2009 年 5 月，環保署再告知立法會，相關的目標完成日期已推延至介乎 2013–14 至 2017–18 年度。然而，審計署的審查發現已推延的時間目標不能達到。截至 2016 年 6 月，在該 8 個污水收集整體計劃地區之內，相關的鄉村污水收集系統計劃共涵蓋 662 條鄉村，當中 178 條(27%)鄉村的公共排污工程已經完成、涵蓋 77 條(12%)鄉村的 10 個排污工程項目正在施工、涵蓋 238 條(36%)鄉村的 24 個排污工程項目正在規劃，而餘下 169 條(25%)鄉村則尚未在工務計劃下開立排污工程項目(第 3.15 及 3.16 段)。

摘要

11. **推行鄉村排污工程項目出現延誤** 一個位於沙田和大埔的鄉村排污工程項目，核准工程預算為 3.814 億元，主要因為有市民反對政府為推行工程而收回私人土地，導致工程延誤了 25 個月才完成。另一個位於屯門的工程項目，核准工程預算為 13.4 億元，主要因為過程中須改移未有記錄的地下公用設施，以及未有適時就封閉相關道路的妥善程序徵詢法律意見，導致工程延誤了 17 個月才完成(第 3.23 至 3.28 及 3.31 段)。

村屋接駁公共污水渠的情況

12. 按照政府的政策，公共污水渠只會盡量伸延至私人土地的地界，而村屋業主須自費進行工程，把其村屋的排污系統接駁至公共污水渠。環保署表示，截至 2016 年 6 月，8 個污水收集整體計劃地區有 178 條鄉村已設置公共污水渠，覆蓋合共 14 710 間村屋。然而，有 4 531 間 (31%) 村屋未有接駁至公共污水渠，原因包括：(a) 3 168 間村屋尚未有污水排放或在接駁污水渠方面有技術問題；及 (b) 1 363 間村屋的業主未有採取所需的接駁污水渠行動(第 4.2 及 4.6 段)。

13. **未有採取足夠行動促使村屋業主進行接駁污水渠工程** 環保署表示，大部分村屋業主都會在公共排污工程竣工後 2 至 5 年內，完成接駁污水渠工程。審計署審查了 5 條鄉村及 1 個寮屋區(共涵蓋 385 間適合接駁污水渠的村屋)的接駁進度。審查發現，截至 2016 年 6 月，即相關公共排污工程竣工 5 至 15 年後，只有 144 間 (37%) 村屋完成接駁公共污水渠工程。在一宗個案中，政府原本計劃為元朗一條鄉村的 56 間村屋和兩所安老院進行公共排污工程，核准工程預算為 270 萬元。然而，由於有 49 間村屋的代表提出反對，政府沒有為該 49 間村屋進行公共排污工程，而其餘 7 間村屋的公共排污工程則於 2000 年 12 月完成。然而，截至 2016 年 6 月，該 7 間村屋並沒有接駁至公共污水渠。在另一宗個案中，政府為北區 8 個未設置公共污水渠地區進行公共排污工程，核准工程預算為 1.251 億元，當中包括北區一條有 62 間村屋的鄉村。該項工程於 2006 年 6 月完成。然而，截至 2016 年 6 月，該條鄉村只有 12 間 (19%) 村屋完成接駁公共污水渠工程(第 4.7 及 4.11 段)。

摘要

審計署的建議

14. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。
審計署建議政府應：

未設置公共污水渠地區的污染監管

- (a) 考慮定期評估鄉村污水引致各主要河溪污染的程度，並公布評估結果 (第 2.12 段)；
- (b) 探討方法和措施，以加強監管高風險的化糞池系統 (第 2.40 段)；
- (c) 檢討和修訂地政總署載於豁免證明書內有關化糞池系統的要求，使其盡量與環保署專業守則的規定一致 (第 2.41 段)；
- (d) 探討方法和措施，以加強監管清除化糞池沉積物的工作 (第 2.54(a) 段)；

鄉村污水收集系統計劃的規劃與推行

- (e) 採取措施，就旱季截流器在減少住用寮屋排放未經處理污水所引致污染方面，評估其應用情況和成效 (第 3.13(c) 段)；
- (f) 定期向立法會報告推行鄉村污水收集系統計劃的進展，並與相關的時間目標作出比較 (第 3.39(a) 段)；

村屋接駁公共污水渠的情況

- (g) 採取有效措施，確保適合接駁污水渠的村屋在公共污水渠工程竣工後的合理時間內，須接駁至公共污水渠 (第 4.19(a) 段)；及
- (h) 定期公布個別鄉村接駁污水渠的進度 (第 4.19(g) 段)。

政府的回應

15. 政府同意審計署的建議。